

University of Groningen

Integraal veiligheidsbeleid en planverplichting

Overkamp, S.; Tollenaar, A.

Published in:
Bestuurswetenschappen

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2013

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Overkamp, S., & Tollenaar, A. (2013). Integraal veiligheidsbeleid en planverplichting: Versteving gemeentelijke regierol? *Bestuurswetenschappen*, 67(4), 63-79.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Integraal veiligheidsbeleid en planverplichting: versteviging gemeentelijke regierol?

STIJN OVERKAMP & ALBERTJAN TOLLENAAR

Mr. S. Overkamp is afgestudeerd in Recht & Bestuur aan de Rijksuniversiteit Groningen. Mr. dr. A. Tollenaar is universitair docent bestuursrecht en bestuurskunde aan dezelfde universiteit.

1 Inleiding

Veiligheidsbeleid en gemeenten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden (IOOV, 2008: 2). Het gemeentebestuur heeft verschillende middelen en bevoegdheden die met veiligheid te maken hebben. Hierbij kan worden gedacht aan de bevoegdheden van de burgemeester, die immers het gezag over de politie voert (artikel 11 Politiewet 2012) en over enkele bijzondere bevoegdheden beschikt als het gaat om handhaving van de openbare orde. Maar ook de gemeenteraad heeft bevoegdheden om bijvoorbeeld met beleid of regelgeving invloed uit te oefenen op de veiligheids-situatie op het gemeentelijk grondgebied. Daarnaast onderhoudt het gemeentebestuur contact met andere instanties en organisaties die te maken hebben met veiligheidszorg. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het driehoeksoverleg tussen burgemeester, politie en openbaar ministerie (artikel 13 Politiewet 2012), maar ook om overleg in ander verband met bijvoorbeeld Bureau Jeugdzorg, of woningbouwcorporaties. In zoverre heeft het gemeentebestuur een regierol: samen met lokaal relevante actoren wordt geprobeerd lokale maatschappelijke processen die gerelateerd zijn aan veiligheid, te beïnvloeden (Denters e.a., 1999: 9).

Om deze regierol van het gemeentebestuur te versterken, is een wetsvoorstel ahangig waarin de gemeenteraad wordt verplicht elke vier jaar een integraal veiligheidsplan vast te stellen en de burgemeester wordt opgedragen toe te zien op dit veiligheidsbeleid en de samenwerking tussen de betrokken partijen ten behoeve van de uitvoering van het plan te bevorderen. Het plan wordt als cruciaal onderdeel van de regierol gezien. Om dat belang nog eens te onderstrepen heeft oud-Kamerlid Brinkman zelfs een amendement voorgesteld dat voorziet in de mogelijkheid om de burgemeester te ontslaan indien deze naar het oordeel van de raad 'niet of niet

voldoende heeft voldaan aan het veiligheidsplan' (Kamerstukken II 2010/11, 32 459, 10).

Of dit amendement zal worden aangenomen is zeer ongewis. Dat geldt ook voor het wetsvoorstel zelf, dat al geruime tijd op parlementaire behandeling wacht. Blijkbaar twijfelt de wetgever of de planverplichting een toegevoegde waarde heeft. Dit leidt tot de onderzoeksvraag die in dit artikel aan de orde wordt gesteld: draagt een planverplichting bij aan de versteviging van de regierol van het gemeentebestuur ten aanzien van het veiligheidsbeleid? Met de klaarblijkelijke twijfel van de wetgever over het wetsvoorstel is de maatschappelijke relevantie van de onderzoeksvraag gegeven. Wetenschappelijk is de vraag relevant omdat het onderzoek meer inzicht verschaft in de werking van het bijzondere instrument van de planverplichting.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag wordt eerst in paragraaf 2 ingegaan op de rol van het gemeentebestuur bij het vormgeven van veiligheidsbeleid. Vervolgens wordt in paragraaf 3 ingegaan op het wetsvoorstel en de veronderstellingen die daaraan ten grondslag liggen. Paragraaf 4 bevat een verslag van empirisch onderzoek naar de aanwezigheid, inhoud en functie van veiligheidsplannen. In paragraaf 5 worden de gegevens geanalyseerd, resulterend in een conclusie ten aanzien van de planverplichting in het wetsvoorstel.

2 Gemeentebestuur en veiligheid: van acteur naar regisseur

Overheidszorg voor veiligheid valt traditioneel samen met fysieke veiligheid, openbare orde en criminaliteitsbestrijding (Muller, 2004: 780). Dit zijn beleidsterreinen waarvoor met name de burgemeester bijzondere verantwoordelijkheid draagt, uit hoofde van zijn bevoegdheden op het terrein van de handhaving van de openbare orde, het beheer van de politie en het overleg met justitie. In het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit uit 1985 werd de veiligheidszorg voor het eerst verbreed (De Haan, 1997: 11). In dit beleidsplan wordt de strafrechtelijke aanpak van criminaliteit onderscheiden van preventieve maatregelen die effectief kunnen zijn tegen kleine, veelvoorkomende criminaliteit. Deze veelvoorkomende criminaliteit is vooral een lokaal probleem (Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit, 1984: 9). In de logica van het beleidsplan ligt het voor de hand dat het gemeentebestuur eerstverantwoordelijk is voor het ontwikkelen en uitvoeren van een op de plaatselijke problematiek toegesneden handhavingsbeleid. Daarbij wordt veiligheid verbreed naar onderdelen van het (gemeentelijk) beleid waar veiligheid voorheen nooit een issue was. De planologische inrichting van een wijk of het subsidiebeleid kunnen aangrijpingspunten zijn om veiligheidsbeleid vorm te geven. Cachet &

Ringeling (2004: 636) wijzen dit moment aan als het beginpunt van wat vanaf het midden van de jaren negentig ‘integraal veiligheidsbeleid’ is gaan heten. In ieder geval kan worden geconstateerd dat sinds het verschijnen van het beleidsplan de zorg voor veiligheid niet meer weg te denken is van de gemeentelijke beleidsagenda’s (Terpstra & Krommendijk, 2011: 54).

Integraal gemeentelijk veiligheidsbeleid kreeg een nieuwe impuls door de Nota Veiligheidsbeleid (1995) en het Veiligheidsprogramma ‘Naar een veiliger samenleving’ (2002). De leidende gedachte van beide nota’s was ‘een concrete probleemgerichte aanpak onder regie van het openbaar bestuur met aandacht voor alle schakels van de veiligheidsketen’ gericht op ‘voorkomen en beter beheersen’ (Nota Veiligheidsbeleid, 1995: 10). Naast rechtshandhaving, toezicht en preventie werd in het Veiligheidsprogramma ook de kwaliteit van de leefomgeving genoemd als te beïnvloeden factor die onderdeel uit zou moeten maken van het veiligheidsbeleid (Van Noije & Wittebrood, 2008: 53). Steeds werd het gemeentebestuur genoemd als spil in het web.

De verbreding van de veiligheidszorg impliceert een verandering van de rol van het gemeentebestuur. Van een acteur die bevoegdheden uitoefent, naar een regisseur die ervoor moet zorgen dat andere instanties veiligheid in overweging nemen bij het maken van keuzes. Dat kunnen keuzes zijn over het ontwerpen of revitaliseren van woonwijken (ruimtelijke ordening, woningbouwcorporaties) of bijvoorbeeld het delen van informatie over jongeren die afglijden naar criminaliteit (scholen, jeugdzorg, jongerenwerk).

3 Versterking regierol van de gemeente

De rol van regisseur kent geen heldere taakomschrijving of ‘standard operating procedure’ (Van Noije & Wittebrood, 2008: 53). Het is daarom niet vreemd dat tal van schragende programma’s werden opgericht om gemeenten te ondersteunen bij het vormgeven van integraal veiligheidsbeleid. Uiteindelijk werd in 2007 in het bestuursakkoord ‘Samen aan de Slag’, tussen Rijk en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) vastgelegd dat de regierol van gemeenten zou worden verstevigd door een planverplichting op te nemen in de gemeentewet. Het resultaat is het Wetsvoorstel versteviging regierol dat in 2008 voor advies naar de Raad van State is gezonden en in augustus 2010 aanhangig gemaakt is gemaakt in de Tweede Kamer, waar het nog altijd op plenaire behandeling wacht.¹

3.1 INHOUD VAN HET WETSVOORSTEL

Het wetsvoorstel voorziet in twee nieuwe artikelen in de Gemeentewet. In een nieuw artikel 148a wordt de gemeenteraad verplicht om eens in de vier jaar een integraal veiligheidsplan vast te stellen, dat ‘in ieder geval de doelen die de gemeente op het terrein van de veiligheid nastreeft, de resultaten die daartoe binnen de looptijd van het plan worden beoogd, de inspanningen die de gemeente zal leveren voor het behalen van die resultaten en de inspanningen die daarbij van anderen worden verwacht’ bevat en ‘wordt vastgesteld op basis van een analyse van de lokale veiligheidssituatie en de verwachte ontwikkelingen in de eerstvolgende vier jaar, waarbij in ieder geval ook gebruik wordt gemaakt van gegevens en ervaringen van de politie en het openbaar ministerie’ (lid 2 en 3).

Daarnaast wordt de burgemeester, in een nieuw artikel 171a, opgedragen toe te zien op het lokale veiligheidsbeleid en de voor de uitvoering ervan noodzakelijke samenwerking tussen alle betrokken partijen te bevorderen. De wetgever veronderstelt, zo blijkt uit de Memorie van Toelichting, dat beide maatregelen, juist ook in onderlinge samenhang, een bijdrage zullen leveren aan mogelijkheden op gemeentelijk niveau om de regierol waar te maken, waardoor er lokaal een integraal veiligheidsbeleid kan worden gerealiseerd.

3.2 REGIEROL

De verwijzing naar ‘de regierol’ roept de vraag op wat de wetgever daaronder verstaat. Blijkens de Memorie van Toelichting gaat het om een bijzondere vorm van sturen, die gericht is ‘op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat’ (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 459, nr. 3, 3). Deze definitie van regie is ook in de literatuur terug te vinden (Pröpper e.a., 2004: 6-7). In zijn advisering had de Raad van State zich echter kritisch uitgelaten over het begrip ‘regie’, juist omdat dat begrip verwachtingen kan wekken bij gemeentebesturen die zij niet waar kunnen maken. ‘Regie’ gaat immers niet automatisch gepaard met bevoegdheden of doorzettingsmacht tegenover de partijen waarop regie moet worden gevoerd (Hennekens, 2010).

In het wetsvoorstel gaat het bij regie om een zachte vorm van sturing, waarbij het gemeentebestuur in overleg treedt met externe partijen en probeert hen te overtuigen het veiligheidsbelang in ogenschouw te nemen. Of, zoals de wetgever het stelt: ‘de regie is niet alleen gericht op het vormen van concrete samenwerkingsverbanden, maar vooral op het bewerkstelligen van coherentie in het geheel aan maatrege-

len, middelen en activiteiten, zodat de partijen binnen de veiligheidsketen daadwerkelijk de belangrijkste veiligheidsproblemen binnen de gemeente aanpakken' (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 459, nr. 3, 1-2).

3.3 PLANVERPLICHTING: CODIFICATIE OF MODIFICATIE?

De wetgever heeft in het wetsvoorstel een duidelijke ambitie neergelegd: gemeenten zouden een veiligheidsplan moeten vaststellen, met daarin de beoogde resultaten en gebaseerd op een heldere analyse van de huidige situatie. Het opnemen van deze verplichting in de gemeentewet verraadt dat de wetgever vermoedt dat gemeenten zonder zo'n verplichting niet tot het vaststellen van een plan over zullen gaan. In dit verband kan worden gewezen op aanwijzing 6 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Staatscourant 1992, 230): 'Tot het tot stand brengen van nieuwe regelingen wordt alleen besloten, indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan' (zie ook: Hennekens, 2010). Het wetsvoorstel heeft in zoverre duidelijk een modificerende functie: gemeenten aanzetten om iets te doen wat ze anders niet doen.

.. 67 ..

Anderzijds lijkt de wetgever beducht voor de voorspelbare weerzin tegen de toename van administratieve lasten aan de zijde van gemeenten. De wettelijke verplichting wordt consequent gepresenteerd als iets dat er eigenlijk informeel al was. De wettelijke verankering is immers slechts 'het sluitstuk' en gemeenten hebben al vaak veiligheidsplannen. In zoverre beoogt het wetsvoorstel slechts de bestaande praktijk te codificeren.

3.4 PLANNEN EN PLANVERPLICHTINGEN

Los van de ambivalentie van de wetgever kunnen uit de literatuur en bestaand onderzoek veronderstellingen worden afgeleid over de wijze waarop plannen en planverplichtingen werken. Plannen worden doorgaans ingedeeld bij de 'communicatieve instrumenten' (Pröpper, 1992). Het plan genereert binding van betrokkenen die daardoor keuzes maken gericht op het in het plan geformuleerde doel. Dat impliceert al dat het plan zelf weinig concrete maatregelen hoeft te bevatten om effectief te kunnen zijn. Plannen zijn immers in veel gevallen vooral gericht op overtuigen en informeren van betrokkenen. Bijgevolg zijn plannen vaak abstract en (dus) weinig concreet, hetgeen in de weg kan staan aan de doorwerking (Veldkamp e.a., 2010: 114). In dit verband is de totstandkomingsprocedure van het plan misschien nog wel belangrijker dan het plan zelf. Coolsma (1992) wijst er op dat juist de totstandkoming kan leiden tot feitelijke binding.

Opgemerkt wordt dat deze veronderstellingen over plannen haaks staan op de eisen die de wetgever aan de veiligheidsplannen stelt. De wetgever verwacht immers plannen met een heldere analyse, en concrete, meetbare doelstellingen. Er zijn weinig redenen om aan te nemen dat gemeenten daartoe zondermeer zullen overgaan. Voor het formuleren van concrete, meetbare doelstellingen is het plan gewoon niet het meest geschikte instrument.

Daarbij komt dat de verplichting om een plan te formuleren naar verwachting leidt tot een verdere abstractie van de in het plan geformuleerde doelstellingen. Planverplichtingen ontmoeten bijna per definitie weerstand, omdat zij inbreken op de beleidsvrijheid van de medeoverheid die verplicht wordt om een plan te maken (Herweijer & Fleurke, 1992: 86). Deze weerstand kan worden herkend in discussies over administratieve lasten (Meijerink e.a., 2005: 19). Verondersteld kan worden dat planverplichtingen leiden tot planfixatie, waarbij voldaan wordt aan de eis om een plan te maken, zonder enige intentie om het plan zodanig te formuleren dat deze kan worden geïmplementeerd (Adviescommissie Sanering Planprocedures, 1985).

3.5 VERONDERSTELLINGEN GETOETST

Er is dus reden om te twijfelen aan de veronderstellingen waarop het wetsvoorstel is gebaseerd. Dat leidt tot de empirische vraag hoe op dit moment, zonder wettelijke planverplichting, gemeenten invulling geven aan de regierol ten aanzien van het veiligheidsbeleid. Zijn er al plannen, en zo ja, hoe zien die er uit? Worden de plannen gezien als serieus instrument? Welke onderwerpen komen aan de orde, welke partijen zijn bij de vormgeving van het plan betrokken en hoe worden de plannen gebruikt in het contact met bijvoorbeeld de politie?

Om deze vragen te beantwoorden is een empirisch onderzoek uitgevoerd, naar de aanwezigheid, inhoud en functie van veiligheidsplannen. Dit empirische onderzoek bestond uit twee fasen. Allereerst is van een aselechte steekproef van 50 Nederlandse gemeenten nagegaan of een veiligheidsplan is vastgesteld. Deze steekproef is niet groot genoeg voor een representatief beeld voor alle gemeenten, maar geeft wel inzicht in de variatie van de aangetroffen veiligheidsplannen. De veiligheidsplannen zijn op enkele kenmerken beoordeeld. In de tweede fase is in een casestudy onderzocht welke functie veiligheidsplannen vervullen in de gemeentelijke praktijk. Hiertoe zijn uit de steekproef van 50 gemeenten drie gemeenten geselecteerd, variërend naar grootte en geografische ligging. Voor de casestudy zijn nadere stukken bestudeerd en zijn interviews gehouden met gemeenteambtenaren en mede-

werkers van de politie. Voor elke case zijn in ieder geval twee interviews gehouden: één met de gemeenteburgemeester die is belast met de voorbereiding en uitvoering van het veiligheidsplan en één met de medewerker van de politie die zich namens de politie bezig houdt met de planontwikkeling. De keuze om ook een medewerker van de politie te interviewen houdt verband met de constatering bij de inventarisatie van de plannen dat in veel gevallen de politie wordt aangemerkt als de belangrijkste partner voor het gemeentelijk veiligheidsbeleid.

4 Veiligheidsplannen in de praktijk

4.1 AANWEZIGHEID VEILIGHEIDSPANNEN

Uit het onderzoek blijkt dat 84% van de onderzochte gemeenten over een integraal veiligheidsplan beschikt. Dit percentage komt overeen met ander onderzoek, bijvoorbeeld van de VNG (2011: 31), naar de realisering van de ambities in het Bestuursakkoord. De gemeenten die niet over een veiligheidsplan beschikken, zijn vooral de kleinere gemeenten: in de categorie met een inwonertal van 0-10.000 beschikt 75% van de geselecteerde gemeenten over een veiligheidsplan. In alle geselecteerde gemeenten met meer dan 40.000 inwoners is een veiligheidsplan aangetroffen.

Van de aangetroffen plannen is 62% op internet raadpleegbaar. De overige 38% was niet online beschikbaar. In veel gevallen is het veiligheidsplan vastgesteld door de gemeenteraad (62%), terwijl 5% van de plannen is vastgesteld door (uitsluitend) het college van burgemeester en wethouders. Van de overige 33% is niet uit het document af te leiden welk bestuursorgaan het plan heeft vastgesteld. Veiligheidsplannen beslaan gemiddeld zo'n 30 pagina's, waarbij moet worden opgemerkt dat in de overgrote meerderheid van de plannen (79%) sprake is van het uitwerken van het veiligheidsplan in nadere jaarlijkse uitvoeringsplannen of wijkplannen. Ook is nagegaan of de plannen nog actueel zijn. De actualiteit van het plan kan worden vastgesteld door het jaar waarin het plan is vastgesteld te vergelijken met de termijn waarvoor het plan is vastgesteld. In veel gevallen heeft het plan een looptijd van vier jaar, hoewel ook plannen zijn aangetroffen met een looptijd van één (2% van het totaal), twee (5%) of vijf jaar (17%). De oudst aangetroffen plannen dateren uit 2005. Een vergelijking van de looptijd en het jaar van vaststellen leert dat 21% van de plannen niet meer actueel is. In tabel 1 worden de kenmerken van de aangetroffen plannen samengevat.

Tabel 1: Uiterlijke kenmerken van gemeentelijke veiligheidsplannen

	percentage	n
Gemeenten zonder plan	16%	8
Gemeenten met plan	84%	42
Beschikbaar via internet	62%	26
Niet beschikbaar via internet	38%	16
Vastgesteld door raad	62%	26
Vastgesteld door college	5%	2
Niet duidelijk	33%	14
Uitgewerkt in nadere plannen	79%	33
Niet uitgewerkt in nadere plannen	21%	9
Actueel	79%	33
Niet actueel	21%	9

Concluderend kan worden gesteld dat het wetsvoorstel voor een belangrijk deel een codificatie bevat. Dat geldt niet voor een aanzienlijke groep van 16% van de gemeenten, die nog niet over een veiligheidsplan beschikt. Ook valt op dat een groot deel van de plannen niet actueel (21%) en niet eenvoudig vindbaar (38%) is. Dat roept de vraag op of de plannen door het gemeentebestuur zelf wel worden gezien als relevant document voor het vormgeven van het veiligheidsbeleid. Blijkbaar kan men ook met een verouderd document aan de slag en is er niet altijd een reden om het plan breed te verspreiden via internet.

4.2 INHOUD VEILIGHEIDSPANNEN

Om meer te kunnen zeggen over de kwaliteit van de veiligheidsplannen zijn de plannen beoordeeld op vier inhoudelijke kenmerken: de gegevens die zijn gebruikt bij het vaststellen van het plan, het aantal en de meetbaarheid van de doelstellingen, de onderwerpen die in het plan worden genoemd en de partijen die bij de totstandkoming van het plan zijn betrokken. De eerste twee (gebruikte gegevens en doelstellingen) zijn kenmerken die ook in het wetsvoorstel worden genoemd als relevante kenmerken van het veiligheidsplan. De laatste twee (thema's en betrokken partijen) zeggen iets over de mate van integraliteit van de aangetroffen plannen.

Gebruikte bronnen

Gemeenten kunnen voor de weergave van de actuele veiligheidsproblematiek gebruik maken van verschillende bronnen, waaronder de Integrale Veiligheidsmonitor en politieregistraties. De Integrale Veiligheidsmonitor (zie: www.veiligheidsmonitor.nl) is een periodiek bevolkingsonderzoek naar veiligheid, leefbaarheid en slachtofferschap, waarin ook aandacht wordt besteed aan de overlast in de buurt en het functioneren van de politie. Van de aangetroffen plannen is nagegaan welke bronnen worden gebruikt (zie tabel 2). Geconstateerd is dat in de praktijk beide bronnen worden gebruikt, soms tegelijkertijd. In 14% van de plannen geldt dat uit het plan niet kan worden afgeleid welke bronnen zijn gebruikt. Deze plannen bevatten slechts een vage omschrijving van de huidige stand van zaken.

Tabel 2: Bronnen gebruikt in het integrale veiligheidsplan (meerdere antwoorden mogelijk)

	percentage	n
Integrale Veiligheidsmonitor	52%	22
Politieregistraties	78%	33
Geen bronnen	14%	6

Doelstellingen

Bij de bestudering van de doelstellingen in de veiligheidsplannen is geconstateerd dat veel gemeenten doelstellingen van elkaar overnemen, soms in dezelfde formuleringen. Als voorbeeld kan worden gewezen op de veiligheidsplannen uit Lingewaal en Boskoop:

‘Lingewaal is dynamisch, alert en maakt blijvend werk van veiligheid en leefbaarheid. Publieke en private partijen staan elkaar bij en versterken elkaar in het op peil houden en waar mogelijk verhogen van de subjectieve en objectieve veiligheid. Hierbij wordt wel uitgegaan van ieders eigen verantwoordelijkheid.’ (uit: Samen Voor Een Veilig Lingewaal 2012 t/m 2015, p. 4)

‘Boskoop is een dynamische, alerte gemeenschap die blijvend werk maakt van veiligheid. Publieke en private partijen staan elkaar bij en versterken elkaar in het op peil brengen en houden van de subjectieve en objectieve veiligheid. Hierbij wordt uitgegaan van een wijkgerichte aanpak en een eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers.’ (uit: Ambities voor een veiliger Boskoop. Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2008-2011, p. 5).

Dergelijk kopieergedrag is vaker aangetroffen en illustreert dat gemeenten niet altijd originele, op de lokale situatie toegesneden doelstellingen formuleren, maar volstaan met het overnemen van doelstellingen die elders zijn vastgesteld. Vervolgens is van alle plannen nagegaan of de doelstellingen zijn uitgewerkt in concrete doelstellingen. Dat blijkt in een groot deel van de plannen het geval: in 86% van de plannen zijn concrete doelstellingen geformuleerd, gekoppeld aan bijvoorbeeld een beleidsterrein. Daarbij varieert het aantal doelstellingen van één doel tot 101 doelen per plan.

De doelstellingen variëren voor wat betreft meetbaarheid. De minder meetbare doelen zijn bijvoorbeeld: 'Bevorderen van het treffen van beveiligingsmaatregelen voor bestaande woningen', 'Op permanente basis aandacht hebben voor de aspecten overlast en veiligheid' of 'Het terugdringen van middelengebruik onder jeugdige bezoekers van evenementen blijft een specifiek aandachtspunt'. Meetbare doelstellingen zijn bijvoorbeeld: 'Het aantal geregistreerde meldingen van diefstal van fietsen is in 2014 met 15% gedaald, van ongeveer 250 naar ongeveer 210 meldingen', 'De doelstelling voor 2014 is een afname van het aantal woninginbraken met 20% ten opzichte van 2010', of 'Het gemiddelde cijfer van de woonomgeving is in de leefbaarheidsmonitor van 2014 gestegen van een 6,5 naar minimaal een 7,0'.

Van alle doelstellingen in alle plannen is 17% meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. De overige doelstellingen zijn vooral inspanningsverplichtingen waarmee geen meetbaar resultaat wordt beoogd. Als eerder opgemerkt: het wetsvoorstel voorziet in een verplichting om plannen vast te stellen met daarin de doelen die de gemeente nastreeft en de resultaten die daartoe binnen de looptijd van het plan worden beoogd. Geconcludeerd kan worden dat het overgrote deel van de aangetroffen plannen niet aan die eis voldoet.

Onderwerpen

De wetgever verwacht integrale veiligheidsplannen, waarbij in één plan verschillende aspecten van het veiligheidsbeleid worden samengebracht. Om de mate van integraliteit vast te stellen, is nagegaan welke thema's of onderwerpen aan de orde worden gesteld. In de geraadpleegde plannen komen telkens dezelfde thema's of onderwerpen terug. De variatie is in tabel 3 weergegeven.

Tabel 3: Thema's genoemd in het integrale veiligheidsplan

	percentage	n
Overlast	88%	37
Jeugdbeleid	88%	37
Alcohol en drugs	71%	30
Huiselijk geweld	71%	30
Uitgaans- en horecabeleid	64%	27
Bedrijfsterreinen	55%	23
Coffeeshops	24%	10
Polarisatie en radicalisering	21%	9

De genoemde thema's kunnen worden vergeleken met de thema's die de VNG in zijn handreiking veiligheid noemt als thema's die aan de orde moeten komen in het gemeentelijk veiligheidsbeleid (VNG, 2010). Dit zijn: Veilige woon- en leefomgeving, Bedrijvigheid en veiligheid, Jeugd en veiligheid, Fysieke veiligheid en Integriteit en veiligheid. Wat opvalt, is dat in de aangetroffen plannen de fysieke veiligheid, waaronder wordt verstaan: brandveiligheid, externe veiligheid en voorbereiding op rampenbestrijding, niet aan de orde komt. Blijkbaar zijn voor dit thema andere instrumenten geschikter.

Betrokken partijen

De regierol is uiteindelijk gericht op samenwerking met andere instanties. Van de aangetroffen plannen is daarom nagegaan welke partijen betrokken zijn (geweest) bij de voorbereiding van het veiligheidsplan. De betrokkenheid is afgeleid uit het plan zelf. Tabel 4 bevat een overzicht van het aantal malen dat een instantie is genoemd als een partij waarmee samengewerkt wordt bij het vaststellen van het veiligheidsbeleid.

Tabel 4: Partijen betrokken bij voorbereiding plannen

	percentage	n
Politie	100%	42
Openbaar ministerie	93%	39
Woningbouwcorporaties	91%	38
Jongerenwerk	79%	33
Welzijnswerk	74%	31
Horeca(ondernemers)	71%	30
Lokaal en regionaal onderwijs	69%	29
GGD	67%	28
Bureau Halt	60%	25
Bureau Jeugdzorg	45%	19
Reclassering	24%	10

Opvallend is dat partners die wel voor de hand liggen, niet altijd bij de voorbereiding van de plannen worden betrokken. Het gaat dan om horeca(ondernemers), GGD, Bureau Jeugdzorg, Jongerenwerk, Bureau Halt.² Dit is opvallend, omdat bij de thema's die in de plannen worden genoemd (uitgaans- en horecabeleid, alcohol- en drugs, en jeugdbeleid) de betrokkenheid van deze partijen wel voor de hand ligt. In tabel 5 is nagegaan of verband bestaat tussen de in het plan genoemde thema's en de partijen die bij de voorbereiding van het plan betrokken zijn.

Tabel 5: Thema's genoemd vergeleken met de partijen betrokken bij de voorbereiding

Thema in het plan	Betrokken partij	genoemd in het plan	niet genoemd in het plan
Uitgaans- en horecabeleid	Horeca(ondernemers)	81%	19%
Alcohol- en drugs	GGD	70%	30%
Jeugdbeleid	Bureau Jeugdzorg	43%	57%
	Jongerenwerk	87%	14%
	Bureau Halt	60%	41%

Uit de tabel blijkt dat horeca(ondernemers) in 80% van de plannen waarin uitgaans- en horecabeleid wordt genoemd als thema, betrokken zijn bij de voorbereiding. Opmerkelijk is dat Bureau Jeugdzorg en Bureau Halt in maar liefst 57% respectievelijk 41% van de gevallen waarin jeugdbeleid wel wordt genoemd in het plan, niet bij de voorbereiding van het plan zijn betrokken.

4.3 FUNCTIE VAN VEILIGHEIDSPANNEN

De aanwezigheid en de kenmerken van de veiligheidsplannen geven nog geen antwoord op de vraag welke praktische betekenis deze plannen hebben. Om inzicht te krijgen in de wijze waarop in de praktijk veiligheidsbeleid wordt vormgegeven en welke rol de veiligheidsplannen daarbij spelen, is een casestudy verricht in drie gemeenten, hieronder geanonimiseerd weergegeven als ‘klein-gemeente’, ‘midden-gemeente’ en ‘groot-gemeente’.

Klein-gemeente

Klein-gemeente is een plattelandsgemeente met minder dan 10.000 inwoners, verspreid over tien dorpskernen. Als één van de eerste gemeenten in de provincie werd in deze gemeente in 2003 voor het eerst een veiligheidsplan vastgesteld. Sindsdien wordt jaarlijks een ‘integraal uitvoeringsprogramma’ vastgesteld door de gemeenteraad. Dit plan bevat duidelijke streefwaarden, waarbij de doelen gebaseerd zijn op de Veiligheidsmonitor.

.. 75 ..

Het veiligheidsbeleid komt aan de orde in verschillende bestaande overleggen. Een voorbeeld van zo’n bestaand overleg is de een werkgroep jeugd en veiligheid, waarin behalve de jeugdagente, buurtagenten en de jeugd- en jongerenwerker, ook een beleidsmedewerker van de dienst onderwijs, de verantwoordelijk wethouder voor jeugdzaken, de burgemeester en de beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid participeren. In dit overleg worden incidenten en meldingen besproken. Een aantal van de leden van deze werkgroep heeft ook zitting in de ‘stuurgroep integraal veiligheidsbeleid’, dat belast is met het opstellen van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Naast dit overleg zijn er andere overleggen, zoals jaarlijkse overleggen met horeca en GGD.

Inhoudelijk wordt het beleid vooral ‘gevoed’ door de politie. De lokale politie-eenheid heeft zelf een beleidsplan opgesteld, dat vrijwel dezelfde prioriteiten bevat als het gemeentelijk beleidsplan. Er wordt vanuit de gemeente, bijvoorbeeld vanuit de gemeenteraad, nauwelijks geïntervenieerd in die voorgestelde prioriteiten.

Midden-gemeente

Midden-gemeente is een stedelijke gemeente met iets minder dan 200.000 inwoners. In deze gemeente is in 2005 een veiligheidsplan vastgesteld dat in 2011 is opgevolgd door een nieuw integraal veiligheidsplan. Het plan geldt als een kadernota, dat is uitgewerkt in nadere beleidsdocumenten.

Voor de voorbereiding zijn bijeenkomsten georganiseerd met zowel gemeentelijke diensten als externe partijen, waaronder politie, reclassering en maatschappelijk werk. Dit resulteerde in de formulering van een gezamenlijke doelstelling en de identificatie van de voornaamste thema's waarover een beleid zou moeten worden geformuleerd. De uitwerking vindt plaats in jaarplannen, die uitsluitend in de lokale driehoek (burgemeester, politie, openbaar ministerie) wordt besproken. In dat jaarplan zijn concrete prioriteiten geïdentificeerd. De kadernota en met name de jaarplannen vormen aanleiding voor periodiek overleg met politie en medewerkers van de dienst jeugdzaken.

Groot-gemeente

Groot-gemeente is één van de vier grote steden. Het veiligheidsplan is opgesteld als uitwerking van het college-akkoord. Volgens de geïnterviewde medewerker van de gemeente is het plan een uiting van de regierol van de gemeente: partners worden samengebracht, het gemeentebestuur zorgt dat er afspraken worden gemaakt, bewaakt de voortgang, en stimuleert andere partijen. Het plan werkt ook binnen de gemeentelijke organisatie als richtinggevend document. Vanwege de omvang van de gemeentelijke organisatie is afstemming tussen de verschillende diensten vereist. Het plan helpt daarbij. Regie is zo gezien niet alleen regie voor externe partijen, maar ook voor interne diensten.

Het plan is geformuleerd door de beleidsmedewerker die verantwoordelijk is voor openbare orde en veiligheid. Deze heeft interviews gehouden met betrokkenen en een enquête onder inwoners gehouden. De prioriteiten en doelstellingen die in het veiligheidsplan zijn opgenomen, zijn voor een belangrijk deel ontleend aan de doelstellingen die ook door de politie worden geformuleerd en op basis waarvan de politie zijn inzet bepaalt. Dat creëert spanning met de wensen van het gemeentebestuur, met name waar deze afwijkende of te ambitieuze wensen heeft.

Door de gemeenteraad wordt het veiligheidsplan uitsluitend op hoofdlijnen besproken. Er vindt, desgewenst door de raad, geen uitgebreide cijfermatige verantwoording (meer) plaats ten aanzien van de mate waarin de voorgenomen doelen worden bereikt. De informatiestroom was voor de raadsleden simpelweg te groot geworden. Daarom wordt is de ambitie in het beleid weergegeven in 10 'kernindicatoren'.

5 Analyse en conclusie

De centrale vraag die in dit artikel wordt beantwoord is of de verplichting om een integraal veiligheidsplan vast te stellen, bijdraagt aan de versteviging van de regierol van het gemeentebestuur. Geconstateerd is dat veel gemeenten reeds over een veiligheidsplan beschikken. In zoverre draagt de verplichting om een plan vast te stellen niet bij aan een versteviging van de regierol: voor deze gemeenten verandert er immers niets. Dit is echter niet zo voor de 16% veelal kleine gemeenten: deze gemeenten hebben nog geen veiligheidsplan en gebruiken blijkbaar geen plan om regie te voeren op het veiligheidsbeleid.

In de inventarisatie van de plannen is echter ook vastgesteld dat de plannen die wel zijn aangetroffen veelal niet de functie zullen vervullen die de wetgever verwacht. Behalve de aangetroffen gekopieerde teksten, blijkt een groot deel van de plannen verouderd (21%), niet of niet eenvoudig te vinden (38%) en niet gebaseerd op objectieve gegevens over de huidige stand van zaken (14%). Bovendien bevat het overgrote deel van de plannen doelstellingen die niet meetbaar zijn geformuleerd (83%) en hooguit richtinggevend zijn voor toekomstige handelingen. Daarbij blijken genoemde thema's en betrokken partijen niet altijd logisch in elkaars verlengde te liggen: partijen die logischerwijs invloed zouden kunnen uitoefenen op de te bereiken doelstellingen, worden niet altijd bij de planvoorbereiding betrokken. Dit is onder meer vastgesteld voor alcohol- en drugsproblematiek en jeugdbeleid, waarbij de GGD respectievelijk Bureau Jeugdzorg, Jongerenwerk en/of Bureau Halt lang niet altijd bij de voorbereiding van de veiligheidsplannen zijn betrokken. Kortom: veiligheidsplannen lijken in veel opzichten niet op de plannen waarvan de wetgever verwacht dat deze de regierol van het gemeentebestuur versterken. Plannen zijn veelal vaag, verouderd, moeilijk vindbaar en niet zo integraal als wel zou kunnen.

Betekent dit nu dat veiligheidsplannen irrelevant zijn voor het veiligheidsbeleid? De casestudy laat zien dat dat toch ook weer niet het geval is. Plannen komen tot stand waar het gemeentebestuur moeite heeft om partijen aan elkaar te binden. Dat kunnen interne partijen zijn (gemeentelijke diensten in Groot-gemeente), maar ook externe partijen. De toegevoegde waarde van het ontwikkelen van het plan ligt in het 'elkaar leren kennen' en 'elkaar kunnen vinden als er zich een probleem voordoet'. Een voorbeeld uit Groot-gemeente kan hierbij als illustratie dienen. In deze gemeente werd waargenomen dat in een galerijflat, waarbij werd vastgesteld dat de inbrekers via het dak van de geparkeerde auto's op het balkon konden klimmen. Politie, gemeente en woningbouwcorporatie wisten elkaar daarop te vin-

den, waarbij de politie vaker zou surveilleren, de gemeente zou zorgen voor een herindeling van de weg zodat de auto's elders zouden worden geparkeerd en de woningbouwcorporatie zorgde voor betere verlichting. Dit is bij uitstek een voorbeeld van een integrale oplossing van een veiligheidsprobleem. Op geen enkele wijze was dit echter terug te vinden in het veiligheidsplan.

De toegevoegde waarde van het veiligheidsplan ligt dan ook niet in het plan zelf, maar in de procedure, waarbij partijen elkaar weten te vinden. Dit strookt met de veronderstellingen die zijn afgeleid uit de literatuur: de waarde van plannen zit vaak in de voorbereiding ervan en niet in het document zelf. Daaraan kan worden toegevoegd dat het plan soms een raamwerk vormt voor politieke verantwoording in de gemeenteraad, hoewel in de casestudy ook is geconstateerd dat de gemeenteraad moeite heeft om de gegevens te verwerken en daadwerkelijk invloed uit te oefenen op prioriteiten in het veiligheidsbeleid. Al met al is er weinig aanleiding om te veronderstellen dat een wettelijke planverplichting bij zal dragen aan een beter veiligheidsbeleid, laat staan een betere vervulling van de regierol door het gemeentebestuur.

Literatuur

- Adviescommissie Sanering Planprocedures, *Carnavalstocht der planprocedures. Voorstellen voor sanering van planprocedures en aanbevelingen voor beheersing van het instrument planning in de toekomst*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 1985.
- Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit, *Kamerstukken II 1984/85*, 18 995, nr. 1-2.
- Cachet, A. & A. Ringeling, Integraal Veiligheidsbeleid. Goede bedoelingen en wat er van terecht kwam, in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid: studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn, 2004, p. 635-662.
- Coolsma, J.C., Communicatieve planning, in: I.M.A.M. Pröpper & M. Herweijer (red.), *Effecten van plannen en convenanten*, Deventer, 1992, p. 113-126.
- Denters, S.A.H., M.J.I. van der Haar, H.M. de Jong & R.M. Noppe, *De regiefunctie in gemeenten*, preadvies Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, 1999.
- Haan, W.J.M. de, *Evaluatie integraal veiligheidsbeleid*, Den Haag, 1997.
- Hagelaar, J.L.F., *Plannen is mensenwerk*, Enschede, 1992.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M., De gemeentelijke veiligheidsregie. Een verwerpelijk wetsvoorstel, in: *De Gemeentestem*, 2010, nr. 7346, p. 605-616.

- Herweijer, M. & F. Fleurke, Hoe en wanneer bevorderen plannen en convenanten de effectiviteit van beleid?, in: I.M.A.M. Pröpper & M. Herweijer (red.), *Effecten van plannen en convenanten*, Deventer, 1992, p. 85-107.
- IOOV, *Politie en lokaal integraal veiligheidsbeleid*, Inspectiebericht 2008, nr. 4.
- Meijerink, S., R. Hoekstra, B. Needham & H. Goverde, *Is het middel erger dan de kwaal? De ontwikkeling van een beoordelingskader voor planverplichtingen die het Rijk oplegt aan de decentrale overheden*, Nijmegen, 2005
- Muller, E.R., Toekomst veiligheid en veiligheidszorg, in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid: studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn, 2004, p. 779-790.
- Noije, L. van & K. Wittebrood, *Sociale veiligheid ontsleuteld*, Den Haag, 2008.
- Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998, *Kamerstukken II* 1994/95, 24 225, nr 1-2.
- Pröpper, I, Communicatieve sturing, in: I.M.A.M. Pröpper & M. Herweijer (red.), *Effecten van plannen en convenanten*, Deventer, 1992, p. 23-47
- Pröpper, I, E. Weststeijn & B. Litjens, *Lokale regie uit macht of uit onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught, 2004.
- Terpstra, J. & J. Krommendijk, Wettelijke verankering van gemeentelijke regie in veiligheidszorg, in: R. van Steden, *Strategieën van lokale veiligheid*. Amsterdam, 2011, p. 53-65.
- Veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving, *Kamerstukken II* 2002/03, 28 684, nr. 1.
- Veldkamp, A.M.E., N.M. van der Grijp & R. Uylenburg, *Evaluatie van de regeling voor het milieuplanstelsel in hoofdstuk 4 van de Wet milieubeheer*, Amsterdam, 2010.
- VNG, *Monitoring van het Bestuursakkoord 2010. Een foto van de stand van zaken*, Den Haag 2011.
- VNG, *Kernbeleid Veiligheid. Handreiking voor gemeenten*, Den Haag, 2010

Noten

- 1 Voluit: Wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid, zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32 459, nr. 2.
- 2 Bureau Halt (inmiddels: stichting Halt) houdt zich bezig met de uitvoering van de Halt-afdoening, maar voert daarnaast ook preventieactiviteiten uit en heeft een adviesrol onder meer voor gemeenten (zie www.halt.nl).